

Nummer 2018/38

datum raadsvergadering	:	14 juni 2018
onderwerp	:	Concept statuten Stichting Florente
portefeuillehouder	:	M.C. van der Weele
datum raadsvoorstel	:	8 mei 2018

Samenvatting

Het ministerie van OCW heeft op 5 december 2017 goedkeuring verleend aan de bestuurlijke fusie van Stichting Openbaar Onderwijs Primair (Stichting OOP) en Spirit, stichting voor confessioneel onderwijs. De gemeenteraad wordt nu gevraagd in te stemmen met de concept statuten van Stichting OOP en Stichting Spirit. Dit als onderdeel van het proces om per 1 augustus 2018 te fuseren tot een samenwerkingsstichting genaamd "Stichting Florente". Deze wijziging van statuten kan op grond van artikel 48, lid 7, van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) alleen plaatsvinden na instemming van de betrokken gemeenteraden. Niet instemmen met de statuten kan alleen wanneer de gemeenteraad de overheersende invloed van de overheid onvoldoende geborgd ziet.

Wat is de juridische grondslag?

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het openbaar onderwijs spitst zich toe op de grondwettelijke¹ zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners. Per 1 januari 2006 is het bestuur van de openbare school voor basisonderwijs de Grote Beer in Duivendrecht overgedragen aan de Stichting Openbaar Onderwijs Primair² (St. OOP) in Diemen. de Stichting Openbaar Onderwijs Primair (St. OOP) opgericht.

Zorgen 'voor voldoende openbaar onderwijs' is de verantwoordelijkheid die ligt bij de gemeente. Als toezichthouder heeft de gemeente een divers instrumentarium om de rol te kunnen vervullen³:

1. Het benoemen van bestuursleden;
2. Het goedkeuren van de begroting en de jaarrekening;
3. Het goedkeuren van de statutenwijziging van de stichting;
4. Het ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing.

St OOP is voornemens te fuseren met Stichting Spirit. Voorafgaand aan daadwerkelijk fuseren zal de raad ook moeten instemmen met de te wijzigen statuten. Deze wijziging van statuten kan op grond van artikel 48, lid 7, van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) alleen plaatsvinden na instemming van de betrokken gemeenteraden. Niet instemmen met de statuten kan alleen wanneer de gemeenteraad de overheersende invloed van de overheid⁴ onvoldoende geborgd ziet.

¹ Artikel 23 van de Grondwet.

² St. OOP is pgericht per 1 januari 2005.

³ Het beslissen over de stichting en opheffing van een school is na een wetswijziging van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) niet langer van toepassing.

⁴ Citaat Notitie: VOSABB, R. Bloemers/J. Eshuis "Het voorschrift in de artikelen 17 en 48 Wpo dat in de regeling ter zake het gemeentelijke toezicht sprake moet zijn van een overheersende overheidsinvloed hangt samen met de grondwettelijke taak van de gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs. Het voorschrift moet voorkomen dat de essentialia van het openbaar onderwijs in het geding zouden komen. Volgens de minister is het in zijn algemeenheid en niet op voorhand aan te geven wanneer sprake is van overheersende

In het geval dat één bevoegd gezag zowel verantwoordelijk is voor openbare als bijzondere scholen spreken we van een 'samenwerkingsbestuur'. De statuten van een samenwerkingsbestuur dienen waarborgen te bevatten voor zowel het openbare als het bijzondere onderwijs. De Wpo kent daarvoor een regeling in artikel 17.

Wat is de voorgeschiedenis?

Het ministerie van OCW heeft op 5 december 2017 goedkeuring verleend aan de bestuurlijke fusie van Stichting OOP en Stichting Spirit. De beoogde datum van fuseren is uiterlijk 1 augustus 2018. Na fuseren zullen de stichtingen verder gaan als samenwerkingsstichting onder de naam "Stichting Florente".

St. OOP bestaat uit vijf scholen waarvan vier in Diemen (de Octopus, de Kersenboom, de Venser en de Noorderbreedte/'t Palet) en één in Duivendrecht (de Grote Beer). Stichting Spirit bestaat uit zeven basisscholen waarvan twee in Diemen (de Ark en de Noorderbreedte/de Duif) en de overige vijf in Weesp, Muiderberg en Driemond. De schoolbesturen werken al jaren steeds intensiever en naar tevredenheid samen. De Kersenboom wordt in samenwerking met Stichting Spirit bestuurd. De Noorderbreedte is een samenwerkingschool van de twee stichtingen (voormalige locaties 't Palet en de Duif). Verder is er door de twee stichtingen een coöperatie opgericht, de "Coöperatieve Vereniging Spirit Primair u.a."

Reeds enige tijd verkennen de twee stichtingen de mogelijkheid van een nadere samenwerking in de vorm van een besturenfusie. Zij hebben ook de gemeente op de hoogte gebracht van deze verkenning. Het college en de raad zijn hierover in 2015 geïnformeerd. Uiteindelijk heeft dit eind 2016 geresulteerd in een aanvraag voor een advies op de fusie-effectrapportage (FER) aan het college. Het uitbrengen van een advies op de FER is een collegebevoegdheid. Gelet op de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad aangaande openbaar onderwijs en in het verdere proces (instemmen met de statuten) is de raad hierbij betrokken. Na een zorgvuldig traject in 2016 en 2017, waarbij intensief overleg met de stichtingen, fusie-experts, juristen en het betrekken van de gemeenteraden van Ouder-Amstel en Diemen heeft plaatsgevonden heeft het college een positief advies op de Fusie Effect Rapportage afgegeven (bijgaand).

Middels de memo's 'Advies fusie-effectrapportage Stichting OOP en Stichting Spirit' van 23 maart 2017 en 'Besluit bestuurlijke fusieaanvraag Stichting Openbaar Onderwijs Primair en Stichting Spirit' van 6 december 2017, en tijdens de behandeling van jaarrekening en begroting bent u geïnformeerd over en meegenomen in het proces aangaande de voorgenomen fusie.

De concept-statuten zijn voor de gemeenten zowel door externe fusiespecialisten, openbaar onderwijs juristen, als interne juristen doorgelicht. Naar aanleiding van de hieruit voortgekomen bevindingen heeft er met Stichting OOP en Stichting Spirit bestuurlijk nadere afstemming plaatsgevonden en is er nog een aantal aanpassingen gedaan. De nu voorliggende statuten en de nadere afspraken bieden vertrouwen in de

overheidsinvloed. De overheersende overheidsinvloed geldt daarbij als een van de randvoorwaarden om ervoor te waken dat ook bij een openbare school onder een verzelfstandigd schoolbestuur (een stichting ex artikel 17 dan wel artikel 48 Wpo) sprake blijft van een openbaar onderwijs in de zin van de Grondwet, dus van overheidswege gegeven onderwijs. Het voorschrift van de overheersende overheidsinvloed is daardoor juist van betekenis bij de inrichting van de verordening en de statuten. Het externe toezicht van de gemeente behoort zich primair te richten op de zorgplicht ervoor te waken dat er voldoende (en kwalitatief goed) openbaar onderwijs is en dat het karakter van het openbaar onderwijs gewaarborgd blijft. Het wettelijke vereiste betreffende verslaglegging over de werkzaamheden van het openbaar onderwijs, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs zou daarvoor benut kunnen worden."

borging van het openbaar onderwijs in Diemen en Ouder-Amstel en het op goede wijze kunnen continueren van de toezichhoudende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het openbaar onderwijs.

Waarom dit raadsvoorstel?

Stichting OOP en Stichting Spirit hebben gewijzigde statuten ingediend bij de gemeenten Diemen en Ouder-Amstel om deze ter instemming aan de respectievelijke gemeenteraden voor te leggen.

Op basis van de Wet op het primair onderwijs (artikel 48, lid 7) is Stichting OOP verplicht een statutenwijziging ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad.

Wat gaan we doen?

Overzicht van veranderingen ten opzichte van de huidige situatie

De statuten van een samenwerkingsbestuur dienen waarborgen te bevatten voor zowel het openbare als het bijzondere onderwijs. De Wpo kent daarvoor een regeling in artikel 17. Deze regeling biedt ruimte voor een verdergaande verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, met name waar het gaat om de vaststelling van begroting en jaarrekening en het benoemen van bestuursleden.

De gemeenteraad kan echter goedkeuring van statuten onthouden indien een overheersende invloed van de overheid niet is gegarandeerd. Deze invloed is in de concept-statuten geregeld in artikelen met betrekking tot vaststelling van begroting en jaarrekening en benoeming van bestuursleden. Daarnaast wordt het karakter van het openbaar onderwijs geborgd in een identiteitsnotitie, die het nieuwe stichtingsbestuur in het eerste jaar van de nieuwe stichting opstelt. Hierna worden de veranderingen verder uitgelicht en toegelicht.

Borging wettelijke taken en rol gemeenteraden in wet en statuten

Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid vinden wij het, ondanks de reeds aanwezige wettelijke borging, van belang te benadrukken dat er een instrumentarium om deze rol te kunnen vervullen is en dat de wezenskenmerken⁵ van het openbaar onderwijs ook na de fusie gewaarborgd zijn. Om dit te bereiken is tijdens het proces extra aandacht geschonken aan een aantal onderdelen. Concreet:

1. De borging van de wettelijke wezenskenmerken⁶ ook wel de **kernwaarden** van het openbaar onderwijs op de scholen die nu nog onder stichting OOP vallen. "De openbare school staat open voor alle kinderen, ongeacht hun levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid. Iedereen is welkom op de openbare school. Op de openbare school respecteren wij elkaar en hebben wij aandacht voor de verschillen en overeenkomsten tussen de leerlingen. Wij zorgen ervoor dat ieder kind en iedere leerkracht zich thuis voelt, ongeacht de sociale, culturele of levensbeschouwelijke achtergrond." Zowel Stichting OOP als Stichting Spirit hebben gedurende het hele proces bevestigd dat het openbare karakter van de scholen behouden blijft. Zie eveneens

⁶ Wezenskenmerken openbaar onderwijs, artikel 46 van de Wet op het primair onderwijs : • algemene toegankelijkheid; Alle openbare scholen zijn toegankelijk voor alle leerlingen, zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. • algemene benoembaarheid; Artikel 3 van de Grondwet bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Een persoon die een aanstelling heeft op een openbare school wordt geacht in openbare dienst werkzaam te zijn. Dat houdt in dat een bevoegd gezag in het openbaar onderwijs bij de werving en selectie van werknemers geen onderscheid mag maken naar afkomst, leeftijd, godsdienst et cetera maar alleen kan selecteren op basis van bevoegdheids- en bekwaamheidseisen. • actieve pluriformiteit; Uit de algemene toegankelijkheid van openbare scholen vloeit voort dat openbaar onderwijs gegeven wordt met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing. De openbare school dient nadrukkelijk aandacht te besteden aan verschillende stromingen en opvattingen.

de doelstelling van de stichting en de artikelen betreffende verantwoording aan de gemeenteraad middels de jaarverslagen. Er zal aanvullend door stichting Florente in het eerste jaar een identiteitsnotitie worden ontwikkeld, met de MR afgestemd en aan de gemeenteraden verzonden waarin gedetailleerd uiteen wordt gezet hoe het bestuur invulling geeft aan het stichtingsdoel en hiermee aan de wezenskenmerken van het openbaar (en bijzonder) onderwijs, aan het behouden van de diversiteit van openbare en bijzondere scholen. Het zogenaamde "verschieten van kleur" kan niet zomaar en is met diverse waarborgen omkleed.⁷

2. De inzichtelijkheid in het jaarverslag en de begroting van het toekomstige samenwerkingsbestuur en het gemeentelijk toezichtkader:
 - a) Ook in de nieuwe situatie met een ander samenspel van bevoegdheden willen wij op gepaste wijze vinger aan de pols kunnen blijven houden. We blijven jaarlijks de begroting en jaarrekening behandelen in de gemeenteraad. Deze zullen een totaalbeeld geven van de volledige stichting (openbare en bijzondere deel) met apart uitgelicht het openbare deel.
 - b) Een aanpassing op de huidige werkwijze, als gevolg van artikel 17 Wpo, is dat de gemeenteraad formeel de stukken niet goedkeurt, maar een zienswijze meegeeft en vaststelt. In de praktijk blijven we echter op gelijke wijze vinger aan de pols houden. Niet goedkeuren kon in de huidige situatie slechts bij ernstige taakverwaarlozing, waarna je zou ingrijpen. In de nieuwe situatie kan ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing met betrekking tot de openbare scholen nog steeds. De gevolgen bij een onverhoopt "faillissement" blijven gelijk aan de huidige situatie. Indien het bestuur onverhoopt in financieel noodweer terechtkomt, zal via schatkistbankieren de staat garant kunnen staan om te zorgen dat de continuïteit van het onderwijs op alle scholen (dus openbaar en bijzonder) gewaarborgd is. Wanneer de gemeente dit eerder ziet aankomen en wenst in te grijpen door de scholen aan het bestuur te onttrekken, dan is dit in extreme gevallen mogelijk ten aanzien van de openbare scholen. In dat geval valt de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs zowel financieel als bestuurlijk terug aan de gemeente. Zoals in eerdere informatie gemeld verwachten wij dat de gunstigere schaalgrootte juist een versterking betekent voor de (financiële) positie van de stichtingen.
 - c) Aanvullend op de huidige werkwijze (waarbij we na vaststelling door Stichting OOP de stukken in de gemeenteraad goedkeuren) dienen we voorafgaand aan de vaststelling door het toezichthoudend bestuur van Florente een zienswijze op de begroting in. Hiermee kunnen we nog, waar van toepassing en nodig geacht ten aanzien van onze toezichthoudende rol, zaken aangeven die op dat moment nog kunnen worden aangepast. Deze door het college ingediende zienswijze zal vervolgens in de gemeenteraad behandeld worden. Vanwege de doorlooptijd zal de vaststelling van de zienswijze door de raad geschieden na vaststelling door het stichtingsbestuur. Eventuele aanvullende opmerkingen voor zowel begroting als jaarrekening worden dan, net als nu, op dat moment met de stichting besproken en zijn uiteraard ook op dat moment van waarde voor de stichting.

⁷ Van kleur verschieten (een andere identiteit aannemen) van een openbare school kan wettelijk alleen na toestemming van ouders, de minister en de gemeenteraad.

- d) De huidige kwartaalrapportages met voortgangsgesprekken worden eveneens gecontinueerd zolang nodig geacht. Indien deze aanleiding geven om de gemeenteraad te informeren, zal dit worden gedaan. Denk bijvoorbeeld aan een significante (negatieve) afwijking van de begroting voor het lopende jaar.
- e) Bij het onderdeel "Benoemen van de bestuursleden" is in artikel 48 van de Wpo een rol weggelegd voor de gemeenteraad. Een samenwerkingsstichting valt onder artikel 17 van de Wpo, waarbij dit niet het geval is. Goedkeuring door de gemeenteraad is niet wettelijk verplicht. Artikel 17 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) stelt dat de statuten moeten voorzien in een regeling omtrent de benoeming van de bestuursleden. Daar is niet perse een rol van de gemeente weggelegd. Wij hebben echter bestuurlijk afgestemd en in de statuten vastgelegd dat de gemeenteraad de benoeming van leden van het bestuur goedkeurt. Dit is in de praktijk gelijk aan de huidige werkwijze.

Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er?

Ook bij een stichting samenwerkingsbestuur is er sprake van een relatie tussen het openbaar onderwijs en de gemeente. In de Wpo is dit onder andere vertaald in artikel 17.

De vraag die voorligt is of u kunt instemmen met de voorliggende en gewijzigde statuten. De vrijheid die u heeft is om niet in te stemmen met de voorliggende statuten wanneer u als raad van mening bent dat er in de statuten geen sprake is van een overheersende overheidsinvloed.

In de statuten komt de overheersende overheidsinvloed tot uiting in de artikelen over de benoeming van het bestuur, het indienen van de zienswijze op de begroting en het toezenden van de jaarrekening met de mogelijkheid tot het indienen van een reactie daarop. De gebruikelijke kwartaalgesprekken tussen bestuurder en de wethouder onderwijs blijven van kracht. Voor een uitgebreide toelichting wordt u verwezen naar het onderdeel "Borging wettelijke taken en rol gemeenteraden" in dit raadsvoorstel.

Wanneer de statuten niet goedgekeurd worden betekent dit dat de fusie geen doorgang kan vinden tot de statuten zijn goedgekeurd. In het uiterste geval zullen Stichting OOP en Stichting Spirit over moeten gaan tot het onderzoeken van alternatieve scenario's. Dit ligt echter niet in de rede. Uit eerdere onderzoeken naar aanleiding van de adviesaanvraag op de FER aan het college werd geconcludeerd dat een fusie positief zou zijn voor de stichtingen en daarmee voor het behoud van het openbaar onderwijs in Ouder-Amstel. Wij brachten daarom eerder een positief advies uit ten aanzien van de FER. De tijdens dit proces gestelde voorwaarden die belangrijk zijn voor de rol van toezichthouder van de gemeenten zijn in de wet en in de statuten geborgd. Voorgesteld wordt dan ook om in te stemmen met bijgaande statuten.

Wat hebben we hiervoor nodig?

Instemmen met de statuten heeft geen financiële consequenties voor de gemeentebegroting.

Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?

Wanneer de gemeenteraad heeft ingestemd met de statutenwijziging, zullen de stichtingsbesturen hierover geïnformeerd worden.

Wat is het vervolg?

Bij instemming met de statuten fuseren St. OOP en Spirit met als uiterlijke datum 1 augustus 2018. Na fuseren zullen de stichtingen verder gaan als samenwerkingsstichting onder de naam "Stichting Florente".

Burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel,
de secretaris, de burgemeester,

L.J. Heijlman J. Langenacker

